

ГОРАН ИВАНЧЕВИЋ*

Факултет за европске правно-политичке студије
Нови Сад

UDC: 381.107.8 :323(497.11)

Прегледни рад

Примљен: 25.08.2021

Одобен: 24.09.2021

Страна: 157–168

DOI: 10.51738/Kpolisa2021.18.3r.2.05

РАЗВОЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Сажетак: Локална самоуправа као појава установљена је пре настанка модерне државе. Њена улога и значај остаје непревазиђена у данашњем времену, као и у оквирима савремених држава. Место које заузима локална самоуправа произилази из функција које ова установа остварује у систему савремене државе. Наиме, локална самоуправа представља основу државног система у ужем-функционалном смислу јер она обавља послове који су од значаја за локалну заједницу, међутим, она надасве, има и шири политичко-организациони значај, јер би без таквог нивоа државне организације било готово немогуће остварити бројне тековине демократије попут: учествовања грађана у вођењу јавних послова, поделе власти, децентрализације, односно, деволуције власти, остваривања одређених права и слобода, делатности цивилног друштва и сл.

Значај локалне самоуправе у Србији огледа се у њеној историјској улози коју баштини из традиције, а која је прерасла и попримила државотворни, институционални и национални карактер. Такође треба нагласити да српска историографија, као и остале друштвене науке, којима је ова тематика блиска, нису у довољној мери посветиле пажњу локалној самоуправи као својеврсном феномену у контексту њене улоге и значаја за модерну српску државу и друштво у целини. Стога би било од изузетне важности да се ова тема сагледа мултидисциплинарно, те да се понуде научни одговори и чињенице о историјској, правној, политичкој и социолошкој улози локалне самоуправе. У том циљу, настојаћемо да овим радом синтетизујемо историјски, политички, институционални и национални значај, анализом настанка локалне самоуправе, односно, њеног развоја, као једног од стубова српске државе.

Кључне речи: Локална самоуправа, држава, Србија, аутономија, власт, институције

* ivancevicg@yahoo.com

Настанак локалне самоуправе

Као што смо нагласили, локална самоуправа има дугу историју. „У погледу настанка локалне самоуправе могу се навести два основна гледишта. Једно, по којем су први облици локалне самоуправе настали далеко раније пре уобличавања државе. То је било у првобитној заједници, када се формирају први облици заједничког живота становништва у којима се појављују заједничке потребе, које је требало решавати са одређеном организацијом. На зборовима грађана одлучивало се о основним проблемима. Првобитне локалне заједнице се нарочито појављују када су се људи везивали за одређену територију у којој се такво заједништво појављује као неминовност. То су територијалне заједнице које се јављају у разним облицима и са разним називима. Тај елеменат је основни и претежни и у каснијим локалним самоуправама” (Димитријевић, Вучетић, Вучковић 2018, 7).

Као еклатантан пример тврдње да су локалне самоуправе настале пре стварања модерне државе, може се навести егзистирање локалних самоуправа у Енглеској: „Наиме, локалне власти су кроз читав средњи век самостално управљале локалним пословима, на основу повластица које су добиле од круне (Милосављевић 2009, 20). Овакав начин управљања локалним пословима био је поверен локалном племству, те се овај период до друге половине XIX века не може означити као период у коме је постојала народна самоуправа. Друга половина XIX века доноси реформске помаке и тек тада се може говорити о локалној самоуправи као демократској установи. Развој локалне самоуправе се одвијао у етапама променљивих историјских околности, налазећи се између процеса централизације и децентрализације државних устројстава. Свакако један од битних елемената у развоју локалних самоуправа било је јачање градова као гравитационих центара у којима је развијана привреда, што је довело до пораста броја становништва. Управо су градови, који су током времена, захваљујући свом економском развоју, постали политички и културни центри, а такође су постали и средишта у којима је средњовековна локална самоуправа доживела својеврсну еволуцију.

Разлике у настанку локалне самоуправе, могу се посматрати из два основна угла. Први се односи на настанак локалних самоуправа из процеса децентрализације (Енглески модел), и други је настанак локалних самоуправа у условима снажне централизације власти од стране апсолутистичких монархија-претежно на континенталним европским просторима.

Насупрот првом гледишту: „Друго гледиште је да су се локалне заједнице формирале као посебне самоуправне организације у средњем веку, одвајањем од феудалног система власти као његова противтежа. У доба феудализма самоуправа се уобличава у слободним градовима. У европским државама у XII и XIII веку јачају градови и имају самоуправу, насупрот слабој централној држави. Међутим, у каснијој грађанској држави јача централна држава, а слаби локална самоуправа. Даљом изградњом државе све више јача државна организација што кулминира у апсолутистичкој држави, у разним диктатурама и аутократским режимима.” (Димитријевић, Вучетић, Вучковић, 7-8).

Појмовно одређење и дефинисање локалне самоуправе

Појмовно одређење локалне самоуправе обухвата више синонима који термилошки означавају јединствену установу. „Уз појам локална самоуправа као преовлађујући у европској и ваневропској пракси (engl. *local self-government*), поједине земље за исту појаву користе и друге термине, какви су локална демократија, локално друштво, локална заједница, локална власт, локална аутономија, локална управа (*local administration*), локална влада (*local government*), локална јавна управа, територијална самоуправа, локални систем управљања и слични (Милосављевић, 2009, 1).

Ми ћемо користити преовлађујући термин „локална (само)управа” (*local government, local self-government*) који је први пут употребљен 1832. године од стране енглеског филозофа, Џеремија Бентама: „Општинске институције јесу за слободу оно што су основне школе за науку; оне слободу чине приступачном народу... Без општинских институција нека нација може себи створити слободну власт, али не може поседовати слободарски дух,” (Aleksis De Tokvil) или како су то формулисали српски писци, „оно што је биљци корен са жилама, то је држави добро уређена општина” (Димитријевић, Вучетић, Вучковић 2018, 9).

Може се рећи да локална самоуправа представља подсистем државног поретка, те је само појам „локална самоуправа” неопходно дефинисати раздвајањем појединачних појмовних одредница „локална” и „самоуправа”: „Проблем појмовног разграничења локалне самоуправе зависи од обрађивања појма „локална” и „самоуправа”. Под појмом „локална” се мисли на одређену реалну територију. Међутим, тај елемент појма постаје извор дилема и неодређености из кога су могућа два излаза. Да се одредимо за неко произвољно али несумњиво разграничење, које представља прописима утврђену границу локалне јединице на основу територијалне поделе државе. Друга могућност је да се утврде јасни и чврсти индикатори појма простора (нпр. људи, потребе, делатности, итд.). У теорији и пракси има се у виду најмања - основна територијална јединица. Код нас и у већини држава, то је општина. Међутим, општина обухвата и мање територијалне јединице у свом саставу, нпр. засеоке, предграђа, месне заједнице, итд. Питање „локалности” јавља се у два основна облика. Као питање организоване дислокације извесних централних функција и као питање политичке улоге група људи и њихових организација на ограниченој територији. Дакле, израз „локална” не подразумева свако место у коме се јавља самоуправа, које је вођено на начелу самоуправе, као тачка везивања извесних самоуправних права грађана или службеника у државној организацији. Због тога се често употребљава израз општинска или комунална самоуправа, самоуправа општина, градова и сл.” (Исто 10-11).

Како смо већ нагласили: „„Самоуправа”, као појам, и као реч дошла је на континент из Енглеске. У Енглеској самоуправа се развијала упоредо са представничким системом. У средњем веку, доњи је дом био састављен од представника локалних заједница, градова и грофовина. Те локалне заједнице су, пре-

ко парламента, учествовале заједно с краљем у врховној управи, тежиле су да и у локалној управи буду представљене поред краља.” (Јовановић 1990, 403).

Под појмом „самоуправа” подразумева се право да општине и градови у законским оквирима и у сопственој одговорности, регулишу организацију и послове локалне заједнице. То је самоуправа према „споља”. Према „унутра” самоуправа је и право грађана да смеју и могу, у границама закона и локалних прописа, да обављају јавне послове у јединицама локалне самоуправе, уважавајући локалне специфичности, жеље и захтеве грађана (Димитријевић, Вучетић, Вучковић 2018, 11).

Уставни положај општина у модерној Србији

Савремена српска држава је, у ширем контексту, положај локалне самоуправе дефинисала Уставима које је доносила. Тако је већ **Сретењским уставом**, који уједно представља први устав модерне српске државе, одређено да се Србија дели на „...разна Округја, а Округја на Срезове и Обштине. Границе и имена први могу се законом и мјењати и дотеривати на округ.” (Сретењски устав 1835).

Наредни, тзв. **Турски устав**, нешто ближе уређује унутрашњу управу. У њему се, између осталог каже да је: „...Србија састављена из 17 Округја, и свако Округје содржава по неколико Срезова, који су опет састављени из више Села и Общества...”. (Турски устав 1838).

Нови, **Намеснички устав**, успоставља однос државе према општинама, тако да јасно наглашава да се нове општине не могу оснивати, нити да се постојеће могу територијално мењати без одобрења државне власти. Такође, овим уставом, наглашено је да сви грађани и сва непокретна добра морају припадати некој од општина, те да су дужна „...сносити општинске терете”, те да „Општине и уопште правна лица, могу, као и поједина лица, имати свог имања. Овим уставом дефинисане су и обавезе општинских власти: „Општинске власти дужне су, поред општинских послова, да врше у својој општини и државне послове, које им закони опредељују”. (Намеснички устав 1869).

Радикалским уставом су, уз државне органе, уведени самоуправни органи: Округне скупштине и стални Округни одбори. Ови органи су, између осталог, били задужени да воде бригу о очувању и унапређењу просветних, привредних, санитетских и финансијских интереса Округа. У општинске самоуправе уведени су Општински судови, Општински одбори и Општински зборови. Општински избори су постали непосредни, а право гласа на општинским и окружним изборима припало је сваком српском грађанину који је годишње плаћао држави 15 динара непосредног пореза, као и Задругарима, са навршеном 21. годином, без обзира колико су плаћали пореза на годишњем нивоу. Округне скупштине, и Општински зборови, били су задужени за одређивање висине окружних и општинских приреза и за одобрења задуживања Округа, Срезова и Општина (Законом је дефинисано за које прирезе и задуживања је била неопходна сагласност државних власти). (Радикалски устав 1888).

Збацивши намесништво Краљ Александар је након стицања пунолетства укинуо Радикалски и поново на снагу вратио **Намеснички устав** по коме: „Општине у својим чисто унутрашњим пословима уређују се по начелу самоуправном”, а границе њихове самоуправе одређене су законом. (Устав 1901).

Видовданским уставом, предвиђено је да се законски изврши подела или спајање на области према природним, социјалним и економским приликама, при чему, једна област није могла имати више од 800.000 становника. „На челу сваке области налази се велики жупан кога поставља Краљ и који управља преко државних органа пословима државне управе у области. За послове месног: општинског, среског и обласног значаја установљава се месна: општинска, среска и обласна самоуправа уређена на начелу изборном”. Када је реч о управи и самоуправи градова, предвиђено је да се ова област уреди посебним законом. Самоуправни органи су према закону обављали самоуправне послове из области: финансија (утврђивања обласног буџета, располагања обласним дацбинама у циљу покрића обласних расхода), обласни јавни радови и грађански прописи, старање о обласним привредним интересима (ратарство, сточарство, виноградарство, воћарство, шумарство, речно и језерско рибарство, лов, техника пољопривредног побољшања), управа обласним имањима, брига о народном здрављу у области и установама којима се унапређује здравствено стање у области, брига о социјалним задацима у области, области хумане установе, обласне саобраћајне установе, сарађивање на унапређењу просвете у области, сарађивање на стручном образовању у области, завођење и одржавање установа за штедњу, узајамно помагање и осигурање, давање мишљења на захтев владе, по законским предлозима који се тичу области као и уопште о свима другим предметима, за које влада тражи њихово мишљење. Овим уставом предвиђено је да самоуправе имају свој годишњи буџет. Обласне и среске скупштине бирале су свог председника и Обласни срески одбор. Велики жупан је био врховни старешина опште државне администрације у области (уколико по закону не постоје за нарочите послове државне управе посебна надлештва за једну или више области. (Видовдански устав 1921).

Октроисаним уставом, поново је дефинисано да „Општине у својим чисто унутрашњим пословима уређују се по начелу самоуправном”, а границе њихове самоуправе одређене су законом. (Устав 1931).

Након Другог светског рата, комунистичка власт је укинула Краљевину и прогласила Федеративну Народну Републику Југославију. Проглашен је нови **Устав 1946. године**, по коме: „Органи државне власти места (села, мањих градова), срезова, градских реона, градова, округа и области јесу народни одбори... Народни одбори руководе радом потчињених органа управе и привредном и културном изградњом у своме делокругу; обезбеђују заштиту јавног поретка, испуњавање закона и чување права грађана; утврђују свој буџет. Народни одбори доносе у оквиру своје надлежности опште прописе (одлуке) на основу савезног Устава, Устава републике, савезних закона, закона републике и општих прописа виших органа државне власти. Народни одбори дужни су да се у извођењу општих и месних задатака ослањају на иницијативу и широко учешће народних маса и на организације радног народа”. (Устав 1946).

Наредним **Уставом 1963. године**, преименован је назив новостворене државе додавањем у њен назив речи „социјалистичка”. Општине су дефинисане као основне друштвено-политичке заједнице и уводи се нови појам „друштвено самоуправљање”. Свака општина доноси свој статут којим се у оквиру устава и закона утврђују „...права и дужности и начин њиховог остваривања, подручја, организација, и права месних заједница, као и други облици самоуправљања у насељеним местима, односи између грађана, радних и других организација у решавању питања од заједничких интереса, начин обезбеђивања јавности рада органа и организација у општини, организација комуналних и других служби, права грађана, радних и других самоуправних организација у погледу коришћења фондова, друштвених и других служби, добара у општој употреби и других друштвених средстава којима општина управља, организација општинске скупштине и других општинских органа и њихова права, дужности и овлашћења. Ради извршавања својих права и дужности општина самостално доноси прописе, друштвени план и буџет и образује своје фондове”. (Устав 1963).

Наредни **Устав из 1974. године**, обиловао је комунистичко-идеолошким фразама и донео је бројна нова институционална решења. Наиме, овим уставом власт је формално, по самоуправном моделу, предата „радничкој класи и свим радним људима”. Овим уставом је дефинисано да своја заједничка права и дужности у општини радни људи и грађани остварују удружени у „...основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друге облике самоуправног удруживања и друге облике самоуправног удруживања и друштвено-политичке организације, самоуправним споразумевањем и друштвеним договором и путем делегација и делегата у општинској скупштини и другим органима самоуправљања”. Уведен је референдум као облик непосредног изјашњавања при одлучивању о „...удруживању средстава и њиховом коришћењу”. Такође, одређено је и да се Уставом може „...одредити обавезно удруживање општина у градске и регионалне заједнице, као посебне друштвено-политичке заједнице на које се преносе одређени послови из надлежности република, односно аутономних покрајина и општина. (Устав, 1974).

Уставом Србије из 1990. године, у политички живот Србије, поново је уведен вишестраначки партијски систем. Овим Уставом успостављени су темељи на којима почива и данашња локална самоуправа у Србији. Област локалне самоуправе прецизније је уређивана законима о локалној самоуправи (1991, 1999, 2002), који су у већој или мањој мери омогућавали напредак локалне самоуправе у том периоду њеног развоја. (Устав 1990).

Важећим **Уставом из 2006. године** „Локална самоуправа у Србији је уставна категорија. Основни елементи положаја локалне самоуправе у систему власти примарно су уређени Уставом. Детаљније одредбе, као разраду уставних норми о локалној самоуправи налазимо у законима и подзаконским актима, све до општих аката јединица локалне самоуправе.” (Орловић 2015, 1660). Одредба важећег Устава дефинише: „Државна власт ограничена је правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Право грађана на

покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости”. Дакле: „Устав у почетним одредбама („Начела Устава”) гарантује право грађанима на локалну самоуправу. Ово колективно људско право је измештено из другог дела Устава, где су уређена остала људска права, па му је на тај начин дато на приоритету и важности. Устав ово право дефинише као право грађана на локалну самоуправу којим се ограничава државна власт. То значи да постојање локалне самоуправе за неки степен смањује државну власт, односно неке јавне послове не врши држава него локална самоуправа. Право на локалну самоуправу је посебно и због тога што „подлеже само надзору уставности и законитости”. Другим речима, унутар уставних и законских граница право на локалну самоуправу је неограничено, слободно, толико да виши ниво власти не може контролисати корисност (целисходност, опортуност) обављања локалних надлежности” (Исто).

Локална самоуправа у Србији

Једно од основних обележја развоја српске државности је дисконтинуитет. Бројни су разлози који су онемогућавали и успоравали развој српске државности. Геостратешки положај Србије као и шири простор Балканског полуострва, био је, током историје, на мети бројних освајача. Србија је учестало била изложена притисцима империјалних сила које су тежиле њеном освајању. Србија, као и остале земље које припадају овом геополитички турском простору, биле су присиљене да воде одбрамбене и ослободилачке ратове. У историјским периодима у којима је Србија ратовала, била је заустављана и успоравана у свом државном, институционалном, политичком, економском и културном развоју. Њен развој се одвијао у периодима мира и након сваког прекида мирнодопског периода Србија је трпела последице претходне нестабилности, улазећи тако у спиралу дисконтинуитета, који су, између осталог, били од великог утицаја и на развој њених политичких институција.

Оно на шта јесте Србија могла да се ослони, јесте њена традиција као континуитет утемељен у средњовековном развоју српске државности која је почивала на српским народним установама. Овај континуитет дубоко се урезао у националну свест српског народа вођен жељом за стварањем сопствене државе. „Снага демократске традиције уткане у структуру српских народних установа је српску средњовековну државу обликовала као правну државу” (Деспотовић 2003, 87).

На унутрашњем плану, Србија је била успоравана династичким превратима, сукобима политичких партија са Круном и међустраничким сукобима, у веома важном периоду њеног развоја. Један од свакако најдубљих дисконтинуитета догодио се након 1945. године, када су комунистичке власти укинуле монархију у настојању да прекину хиљадугодишњу националну тежњу остварења српске државотворне идеје. Оваква политика имала је за циљ успостављање колективне амнезије код Срба и покушај брисања националног идентитета целог једног народа. Такав начин владавине, одразио се на целокупно

друштво и допринео је, између осталог, да се такође мало тога зна и о развоју локалне самоуправе у њеној дугој државотворној традицији: „У првом реду, то је конкуренција двеју владајућих династија (Карађорђевића и Обреновића), која је трајала све до почетка XX века, а затим подређивање националног наслеђа и интереса идеји југословенства и, нарочито, радикални идеолошки заокрет по Другом светском рату, удружен са ригидношћу коју је донео комунистички режим. Последица тога је да се о развоју локалне самоуправе до половине XX века углавном мало зна и претежно размишља у негативном контексту, као да се, на другој страни, размишљања о будућности локалне самоуправе тешко ослобађају наслеђених идеолошких категорија из социјалистичког доба у коме заправо локалне самоуправе није ни било (Милосављевић 2009, 21).

Све до доношења Устава који садрже одредбе о локалној управи (самоуправи), када Србија ово питање започиње и нормативно да уређује, она је своју локалну управу заснивала на обичајном праву: „Народну самоуправу у селу је представљао кнез (обично наследна функција) који је имао део судске и извршне власти. У кнежинама, које су обухватале више села, ту власт обављао је кнежински кнез – обор кнез. Он је представљао кнежину према турској власти која је столовала у градовима и нахијама. Ова локална власт се различито оцењује у погледу тога да ли је била облик децентрализације или деконцентрације. Између крајњих ставова, дато је и средње мишљење по коме је ондашња народна самоуправа оцењена као веома значајна институција која је „допринела очувању националног бића српског народа и традиционалних облика демократије”, али са веома скромним непосредним учешћем народа” (Орловић 2015, 1658).

Дакле, може се рећи да је српска револуција отпочела Првим српским устанком, када Србија започиње решавање свог националног и државног питања, у ширем контексту, у вези са темом нашег рада: „Први и Други српски устанак, у нашој новијој историографској литератури, означени појмом Српске револуције, представљају ону историјску раскрсницу са које је Србија неповратно кренула у правцу своје пуне националне, државне, политичке, културне и економске еманципације” (Деспотовић 2003, 44).

Покретачка снага која је створена током овог периода имплицирала је и бројне промене које су се одразиле на догађања која су се одиграла у ужем контексту, у вези са темом нашег рада, а обухватиле су промене које су корелирале са развојем српских институција и установа у које спада и локална самоуправа: „Од Првог српског устанка народна самоуправа је пролазила кроз различите периоде. За време устанка оформљена је централна, војно-цивилна власт која је неутралисала дотадашњу народну самоуправу (кнежинску и нахијску), а слично стање је постојало и за прве Милошеве владавине (1815-1839). У периоду од Турског до Радикалног устава (1838-1888) „вршење власти на локалном нивоу доживело је бројне преображаје, узроковане честим променама власти, изменом релевантног законодавства и променом државе у међународној заједници”. Подељена на округе, срезове и општине, Србија је наизглед имала тростепену локалну самоуправу, али с обзиром на „принцип

централизма, није могло бити речи о локалној самоуправи, већ евентуално о њеним траговима”. По Закону о општинама (1839) најмање јединице, општине, нису имале одговарајуће приходе, а за реализацију њиховог буџета морала је постојати сагласност централне власти. Најважнији орган био је „општински суд”. Временом је ојачан положај представничког тела, „општинског збора” (1866), да би законом из 1878. били укинута сви облици локалне самоуправе и уведена полицијска управа (Орловић 2015, 1658).

Даљи ток развоја локалне самоуправе у Србији био је регулисан Законом о општинама из 1889. године, по коме је: „Локална самоуправа уведена као окружна, среска и општинска, а по многим решењима то је било једно од тада најбољих уређења локалне самоуправе у Европи. Збор свих пунолетних грађана у просторно малим општинама бирао је општинске органе: суд (као основни судски, полицијски и извршни орган) и одбор (надзорни орган општине). Надзор централних власти био је ограничен, а општина је имала своју имовину, порезе и приходе”. Овај Закон био је релативно кратко у примени, јер је већ 1894. године, ступио на снагу Закон из 1866. године, а потом је донесен нови Закон 1902. године по коме је самоуправност општина ограничена преко среских и окружних власти. У Краљевини Југославији, Закон о локалној самоуправи усклађен је са новим државним устројством по француском, централизованом моделу. Међутим, треба нагласити да су, без обзира на ове промене, својства општина остала очувана (Милосављевић 2009, 23).

Период од 1945. године, до демократских промена које су се одиграле 1990. године, доношењем устава и закона који су садржавали формалне одредбе о локалној самоуправи која је у суштинском смислу постојала само декларативно. Наиме, сви закони о локалној самоуправи доношени након уставних промена почев од Општег закона о народним одборима из 1952. до закона 1991. године, имали су *de facto* за циљ поништавање свега што је садржавала идеја и смисао о локалној самоуправи: „Постављена као основна територијална јединица власти, са веома широком улогом и сложенем организацијом власти унутар ње (делегације, самоуправне интересне заједнице, вишedomна скупштина итд.), општина је истовремено била само „продужена рука” државе и Комунистичке партије, под пуном формалном контролом централних и државних партијских органа” (Исто 23-24).

Након промене политичког система 1990. године, постављени су темељи на којима и данас почива локална самоуправа у Србији: „Уставне основе данашње локалне самоуправе у Србији постављене су Уставом од 1990. Општина је основна (једина) јединица локалне самоуправе чије је уређење Устав веома препустио законодавцу. За важења тог Устава донета су три закона о локалној самоуправи (1991, 1999, 2002), где је сваки следећи мењао (да ли и унапређивао) ниво самоуправности општина... У овом периоду (1991-2007) мењао се обим децентрализације, права локалне самоуправе, начин одређивања локалних надлежности, избор и овлашћења локалних органа, надзор централне власти, финансијски приходи и самосталност, право својине локалне самоуправе и др. Основ таквог положаја локалне самоуправе преузет је и важећим Уставом и Законом о локалној самоуправи (2007)” (Орловић 2015, 1659-1660).

Закључак

Локална самоуправа у Србији има веома дугу традицију. Народна самоуправа као претеча локалне самоуправе у Србији, одиграла је веома важну улогу у „очувању националног бића српског народа и традиционалних облика демократије”. Њена еволуција је прошла пут од обичајног права на коме је заснована, до нормативно уређене установе која је у функцији ограничавања власти.

Бурна историја Србије утицала је на правце развоја државе и њених институција. Може се рећи да је локална самоуправа, као подсистем државног система, у времену до успостављања комунистичке власти пратила достигнути ниво локалних самоуправа европских земаља. Период након Другог светског рата, обележен је снажном централизацијом државе, тако да локална самоуправа, осим формалног постојања, губи есенцијални смисао саме идеје о локалној самоуправи.

Након демократских промена 1990. године, успостављени су темељи на којима почива локална самоуправа какву данас познајемо. Правци њеног развоја морају бити трасирани у смеру у коме ће локална самоуправа задржати своје изворне надлежности уз обавезу обављања пренетих надлежности и уставно дефинисаног права на њену заштиту.

Литература

1. Деспотовић Љубиша. (2003). Нови Сад. „Српска политичка модерна”: Stylos.
(Деспотовић 2003)
2. Димитријевић Предраг, Дејан Вучетић и Јелена Вучковић. (2018), „Систем локалне самоуправе”. Ниш: Медивест.
(Димитријевић, Вучетић и Вучковић 2018)
3. Ђорђевић Снежана. (2002). Београд. „Локална самоуправа”: Типографс.
(Ђорђевић 2002)
4. Јовановић Слободан. (1990). „О држави”, БИГЗ. Београд: Југославија публик.
(Јовановић 1990)
5. Јовичић Миодраг. „Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903”. (1988). Београд: Научна књига.
(Јовичић 1988)
6. Милосављевић, Богољуб. (2009). „Систем локалне самоуправе у Србији”. Београд: Досије студијо.
(Милосављевић 2009)
7. Орловић П. Слободан (2015). Нови Сад. „Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији”. Део пројекта: Теоријски и практични проблеми у стварању и примени права (ЕУ и Србија) Правног факултета у Новом Саду: 1649–1667. doi:10.5937/zrpfns49-10222.
(Орловић 2015, 1658, 1659, 1660).

Правни акти

1. Устав Краљевине СХС, („Сл. новине Краљевине СХС”, бр. 142 А, 1921).
2. Устав Краљевине Југославије, („Сл. Новине”, бр. 200/31).
3. Устав Федеративне Краљевине НР Југославије, 1946.
4. Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења и органима власти НР Србије, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 5/53).
5. Устав СФРЈ, („Сл. лист СФРЈ”, бр. 9/63).
6. Устав СФРЈ, (Сл. лист СФРЈ”, бр. 9/74).
7. Устав СР Србије, („Сл. гласник СР Србије”, бр. 8/74).
8. Устав Републике Србије, („Сл. гласник РС”, бр. 1/90).
9. Устав Републике Србије, („Сл. гласник РС”, бр. 98/2006).
10. Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, 1929.
11. Закон о банској управи, 1933.
12. Закон о општинама, 1933.
13. Општи закон о народним одборима, („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 43/46).
14. Општи закон о народним одборима, („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 49/49).
15. Закон о народним одборима општина, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 29/52).
16. Закон о народним одборима градова, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 29/52).
17. Закон о народним одборима срезова, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 29/52).
18. Закон о надлежности народних одбора општина и срезова у пословима уређеним републичким прописима, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 59/55).
19. Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи, („Сл. гласник РС”, бр. 47/91, 79/92, 47/94, 82/92).
20. Закона о државној управи, („Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 101/07 и 95/10).
21. Закон о приватизацији о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи, („Сл. гласник РС”, бр. 47/91, 79/92, 82/92, 47/94).
22. Закон о локалној самоуправи, („Сл. гласник РС”, бр. 9/02).
23. Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС”, бр. 129/07

Извори са интернета

1. <https://kpolisa.com/>
2. <http://mojustav.rs/>
3. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Sretenjski-ustav-iz-1835.pdf>- Устав Књажества Србије. (1835).
4. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Sultanski-hatiserif-iz-1838.pdf>- Устав Књажества Србије. (1838).
5. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Namesnicki-ustav-iz-1869.pdf>- Устав Књажества Србије. (1869).
6. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Radikalski-ustav-iz-1888.pdf>- Устав Краљевине Србије. (1888). Београд.
7. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Oktroisani-ustav-iz-1901.pdf>- Устав Краљевине Србије. (1901).
8. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-iz-1921.-za-sajt.pdf>- Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. (1921). Београд.

9. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Oktroisani-ustav-iz-1901.pdf> - Устав Краљевине Југославије. (1931).
10. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav1946.pdf>-Устав Федеративне Народне Републике Југославије. (1946).
11. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf>-Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. (1963).
12. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf>-Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. (1974). Београд.
13. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-iz-1990.pdf>-Устав Републике Србије. (1990).
14. http://mojustav.rs/wpcontent/uploads/2013/04/ustav_republike_srbije_lat.pdf
15. Устав Републике Србије. (2006). Београд. (Последњи приступ наведеним интернет страницама 18. 6. 2021. године).

DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SERBIA

Summary: Local self government, as a phenomenon, was established before the emergence of a modern state. Its role and significance has remained unsurpassed in nowadays world generally, and especially in modern states. The position that self-government has today is derived from the functions that this institution has in a modern state system. Namely, local self-government represents the basis of the state system in a narrower functional sense because it performs tasks that are important for the local community. However, it has a broader political and organizational significance, because, without that level of state organization, it would be almost impossible to reach numerous democratic achievements such as: citizen participation in public affairs, sharing power, decentralization (i.e. devolution of power), the exercise of certain rights and freedom, activities of civil society, etc.

The importance of local self-government in Serbia is reflected in its historical role, inherited from tradition, which has outgrown and taken on a certain state-building, institutional and national character. It should also be emphasized that Serbian historiography, as well as other social sciences, to which this topic is related, has not paid enough attention to local self-government as a phenomenon in the context of its significance for the modern Serbian state and society as a whole. Therefore, it would be extremely important to look at this topic in a multidisciplinary manner and to offer scientific answers and facts about the historical, legal, political, and sociological role of local self-government. This work will try to synthesize its historical, political, institutional and national significance, by analyzing the emergence of self-government, that is, its development, which makes it one of the pillars of the Serbian state.

Key words: Local self-government, state, Serbia, autonomy, power, institutions.

* ivancevicg@yahoo.com

The emergence of local self-government

As we have emphasized, local self-government has a long history. “Regarding the emergence of local self-government, two basic views can be stated. One, according to which the first forms of local self-government emerged long before state formation. This refers to the beginnings of human community, when the first forms of cohabitation of the human population appeared, as well as the common needs, which had to be dealt with by having a certain organization. The basic issues were decided on at the citizens’ assemblies. Primitive local communities appeared when people became attached to a particular territory in which such a community was inevitable. These were territorial communities that appeared in various forms and with various names. This element was basic and predominant in later forms of self-government as well”. (Dimitrijevic, Vucetic, Vuckovic 2018, p.7).

As a glaring example of the claim that local governments arose before the creation of the modern state, we can mention the existence of local self-government system in England: “Namely, throughout the Middle Ages, local authorities independently managed local affairs, based on the privileges they received from the crown.” (Milosavljevic 2009, p. 20) This way of managing local affairs was entrusted to the local nobility so this period until the second half of the 19th century cannot be described as a period in which people’s self-government existed. The second half of the 19th century brought reform shifts and only then can we talk about local self-government as a democratic institution. The development of local self-government took place in stages of variable historical circumstances, being somewhere between the process of centralization and decentralization of state institutions. One of the important elements in the development of local self-governments was certainly the strengthening of cities as centers of gravity in which the economy thrived, which consequently brought an increase in population. Over time, the cities, thanks to their economic development, became not only political and cultural centers, but also the centers in which the medieval local self-government experienced a kind of evolution.

Differences in the emergence of local self-government can be viewed from two basic angles. The first refers to the emergence of local governments from the process of decentralization (English model), and the second is the emergence of local governments in conditions of strong centralization of power by absolutist monarchies - mostly in continental Europe.

In contrast to the first view: “The second view is that local communities were formed as separate self-governing organizations in the Middle Ages, separating from the feudal system of government as its counterweight. In the period of feudalism, self-government appeared in free cities. In European countries, in the 12th and 13th centuries, cities became stronger and had self-government, as opposed to a weak central power in a state. However, in the later civil state, the central power in a state became stronger and local self-government weakened.

With the further development of the state system, the state organization became stronger, culminating in an absolutist state, in various dictatorships and autocratic regimes.” (Dimitrijevic, Vucetic, Vuckovic p.7-8).

Conceptual Formulation and Definition of Local Self-Government

The conceptual definition of local self-government includes several synonyms that terminologically denote a single institution. “In addition to the term local self-government, in European and non-European practice, as predominant, in some countries, there are other terms in use, as well, such as local democracy, local society, local community, local government, local autonomy, local administration, local public administration, territorial self-government, local government system, etc.” (Milosavljevic 2009, p.1)

We will use the prevailing term “local (self-)government”, which was first used in 1832 by the English philosopher Jeremy Bentham: “What primary schools are for science, that is what municipal institutions are for freedom. They make freedom accessible to the people....Without municipal institutions, a nation can create a free government, but it cannot possess a spirit of freedom” (Alexis De Tocqueville) or, as Serbian writers put it, “ a well-organized municipality for a state is like a well-developed root for a plant” (Dimitrijevic, Vucetic, Vuckovic 2018, p.9).

It can be said that local self-government is a sub-system of the state organization, so only the term “local self-government” needs to be defined by separating the individual conceptual determinants: “local” and “self-government”: “The problem of conceptual demarcation of local self-government depends on the processing of the terms “local” and “self-government”. The term “local” refers to a specific, real territory. However, this element of the concept becomes a source of dilemmas and uncertainties which can lead to two possible explanations. We can opt for an arbitrary, but undoubted demarcation, which represents the border of a local unit, determined by regulations on the basis of the territorial division of a state. Another possibility is to establish clear and solid indicators of the concept of space (e.g. people, needs, activities etc.) . Both in theory and in practice, we have the smallest, the basic territorial unit in mind. In our country, as well as in most of the other countries, that unit is a municipality. However, a municipality also includes smaller territorial units in its structure, e.g. hamlets, suburbs, smaller local communities etc. The question of “locality” arises in two basic ways. Firstly, it is a question of an organized dislocation of certain central functions. Secondly, it is a question of a political role of groups of people and their organizations in a limited territory. Thus, the term “local” does not refer to every place where self-government occurs and which is organized by the principle of self-government, as a point of binding certain self-government rights of citizens or officials in a state organization. That is why the following terms are often used: municipal or communal self-government, self-government of municipalities, cities etc.” (Idem p.10-11).

As we have already emphasized: “Self-government, as a term, and as a word, came to the continent from England. In England, self-government developed in parallel with the representative system. In the Middle Ages, the lower house was composed of the representatives of local communities, cities and counties. Together with the king, and through the Parliament, these local communities participated in the supreme administration, and they strove to be represented in the local government, alongside the king.” (Jovanovic 1990, p.403).

The term “self-government” means that the municipalities and cities have the right to regulate their organization and the local community affairs within the existing legal framework and in their own responsibility. That is self-government towards the “outside”. Towards the “inside”, self-government is also the right of citizens to be allowed to and to be able to manage public affairs in local self-government units, within the limits of laws and local regulations, respecting the local specificities, wishes and the requests of citizens. (Dimitrijevic, Vucetic, Vuckovic 2018,p.11)

The constitutional position of municipalities in modern Serbia

The modern Serbian state, in a broader context, defined the position of local self-government by the constitutions it adopted. Thus, the Sretenje Constitution (Candlemas Constitution), which was also the first constitution of the modern Serbian state, says that Serbia is divided into “various Districts and the Districts into... Counties and Municipalities... Borders and names of which can be changed and adjusted to the district by law. (Sretenje Constitution 1835).

The next constitution, called the **Turkish Constitution** regulates the internal administration somewhat more closely. Among other statements, it says that: “...Serbia is composed of seventeen districts, and each district contains several villages and communities...”. (The Turkish Constitution 1838)

Subsequently, the new constitution, called the **Governor’s Constitution**, establishes the attitude of the state towards the municipalities, so that it clearly emphasizes that new municipalities cannot be established, nor that the existing ones can be territorially changed without the approval of the state government. In addition, with this Constitution, it was emphasized that all citizens and all real estate must belong to one of the municipalities, and that they are obliged “to bear municipal burdens”, and that “Municipalities and legal entities in general can, as well as individuals, have their own property. This Constitution also defines the obligations of municipal authorities: “Municipal authorities are obliged, in addition to municipal affairs, to deal with state affairs in their municipality, which are determined by law.” (The Governor’s Constitution 1869)

The Radical Constitution, in addition to state bodies, introduced self-governing bodies: District Assemblies and permanent District Boards. Among other matters, these bodies were in charge of the preservation and improvement of the educational, economic, sanitary, and financial interests of the district. In

municipal self-governments municipal courts, boards and assemblies were introduced. In municipal elections, representatives were elected directly. The right to vote belonged to every Serbian citizen who paid the direct state annual tax of 15 dinars and to the members of a farmers' cooperative, who turned 21, regardless of how much they paid taxes annually. District Assemblies and Municipal Assemblies determined the amount of district and municipal surtaxes and they also approved loans to districts, counties, and municipalities. (It was defined by law which surtaxes and borrowings required the approval of state authorities.) (The Radical Constitution, 1888).

When he became an adult, King Alexander overthrew the governorship, abolished the Radical Constitution, and returned the **Governor's Constitution** to force, according to which: "Municipalities in their purely internal affairs are regulated by the principle of self-government", and the limits of their self-government are determined by law. (Constitution 1901).

The Vidovdan Constitution defines a legal division or merging of areas according to natural, social and economic circumstances, whereby one area could not have a population larger than 800 000. "At the head of each area is a great prefect appointed by the King, and who manages the affairs of the state administration in the area through state bodies. For affairs on local (i.e. municipal, district and regional) level, the appropriate local (municipal, district and regional) self-government is established, organized on the principle of election.". When it comes to the administration and self-government of cities, there should be a special law to regulate this area. According to the law, self-governing bodies performed self-management tasks in the field of finance (determining and managing the district budget to cover regional expenditures), regional public works and civil regulations, care of regional economic interests (farming, animal husbandry, viticulture, fruit growing, forestry, river and lake fishing, hunting, agricultural improvement techniques), management of regional estates, public healthcare in the area and institutions that improve health in the area, social issues care in the area, charity institutions, regional traffic institutions, cooperation in improving education in the area, cooperation in vocational education in the area, establishment and maintenance of saving institutions, mutual assistance and insurance, giving opinions at the request of the state government, considering legal proposals referring to the area, on all other issues, for which the government seeks their opinion. This constitution stipulates that self-governments have their own annual budget. The Regional and District Assemblies elected their president and the Regional District Board. The Grand Prefect was the supreme head of the general state administration in the area (unless, by law, there were special competencies for one or more areas for special affairs of the state administration. (Vidovdan Constitution 1921)

The Enacted Constitution redefined that "Municipalities in their purely internal affairs are regulated by the principle of self-government", the limits of which are defined by law. (Constitution 1931)

After the Second World War, the communists abolished the Kingdom and proclaimed the Federal People's Republic of Yugoslavia. The new **Constitution**

of 1946 was promulgated, according to which: The bodies of state power of units (villages, smaller towns), counties, city districts, cities, areas...are people's committees... People's committees manage the work of subordinate administrative bodies and economic and cultural construction within their scope; provide public order protection, law enforcement, protection of citizens' rights, they manage their budget. Within their competence, the People's Committees adopt general regulations (decisions) on the basis of the federal Constitution, the Constitution of the republic they belong to, federal laws, the laws of the republic, and general regulations of higher state authorities. The People's Committees are obliged to rely on the initiative and broad participation of the masses and on labourers' organizations in managing general and local issues." (Constitution 1946)

The next, **1963 Constitution**, changed the name of the newly created state by adding the word "socialist" to its name. Municipalities were defined as basic socio-political communities and a new term, "social self-government", was introduced. Every municipality adopted its own statute, which, within the constitutional determinants, defined "...rights and duties, as well as the mode of their realization in areas, organizations, and also the rights of local communities, as well as other forms of self-government in populated areas, relations between citizens, between labour and other organizations in resolving issues of common interest, the manner of ensuring transparency of municipal bodies and organizations, organization of communal and other services, civil rights, labour and other self-governing organizations regarding the use of funds, social and other services, common goods and other social resources managed by the municipality, an organization of municipal assembly and other municipal bodies and their rights, duties, and powers. In order to perform its right and duties, the municipality independently adopts regulations, social plan and budget and forms its funds." (Constitution 1963)

The next, **1974 Constitution**, was full of communist-ideological phrases and brought numerous new institutional solutions. With this constitution, according to the self-governing model, the government was formally handed over to the "working class and all working people". According to this constitution, working people and citizens exercise their common rights and duties in the municipality united in "...basic organizations of associated labor, local communities, self-governing interest communities, other forms of self-governing association, socio-political organizations, by self-governing agreement and social agreement and through delegations and delegates in the municipal assembly and other self-governing bodies." A referendum was introduced as a form of direct voting when deciding on "...pooling of funds and their use". Also, it is determined that the Constitution may "determine the obligatory association of municipalities into city or regional communities, as special socio-political communities to which certain tasks from the competence of republics, i.e. autonomous provinces and municipalities, are transferred. (Constitution 1974)

The Constitution of Serbia from 1990 reintroduced the multi-party system into the political life of Serbia. This Constitution established the foundations on which today's local self-government in Serbia rests. The field of local self-government was more precisely regulated by the laws on local self-government (1991, 1999, 2002), which, to a greater or lesser extent enabled the progress of local self-government in that period of its development. (Constitution 1990)

According to the 2006 Constitution, which is still in force, "Local self-government is a constitutional category. The basic elements of the position of local self-government in the general governmental system are primarily regulated by the Constitution. More details, such as the elaboration of constitutional norms on local self-government, can be found in laws and bylaws, all the way to general acts of local self-government units." (Orlovic 2015, p.1660). One clause of the Constitution says that: "State power is limited by the right of citizens to provincial autonomy and local self-government. The right of citizens to provincial autonomy and local self-government is subject only to the supervision of constitutionality and legality" Thus: "Constitution in its initial statements ("Principles of Constitution") guarantees the right of citizens to have local self-government. This collective human right had been previously stated in the second part of the Constitution, where other human rights were regulated. This movement to the front added to its priority and importance. The Constitution defines this right as the right of citizens to have self-government, by which state power is limited. This means that the existence of local self-government reduces state power to some degree, i.e. instead of being managed by the state, some public affairs are managed by local self-government. The right to local self-government is special also because it is "subject only to the supervision of constitutionality and legality". In other words, within the constitutional and legal boundaries, the right to local self-government is unlimited, free, so much so that a higher level of government cannot control the usefulness (expediency, opportunity) of performing local competencies" (Ibid.)

Local self-government in Serbia

One of the basic features of the development of Serbian statehood is discontinuity. Numerous reasons prevented and slowed down the development of Serbian statehood. Throughout history, the geostrategic position of Serbia, as well as the wider area of the Balkan Peninsula, has been the target of numerous conquerors. Serbia was often exposed to the pressures of the imperial powers that sought to conquer it. Serbia, as well as other countries belonging to this geopolitically seismic area, were forced to wage defensive and liberation wars. In the historical periods in which Serbia was at war, it was stopped and slowed down in its state, institutional, political, economic, and cultural development. Its development took place in periods of peace, and after each interruption of a

peaceful period Serbia suffered the consequences of previous instability, thus entering a spiral of discontinuity, which, among other things, greatly influenced the development of its political institutions.

What Serbia could rely on was its tradition as a continuity based on medieval development of Serbian statehood, which was based on Serbian national institutions. This continuity was deeply ingrained in the national consciousness of the Serbian people, driven by the desire to create their own state. "It was the power of the democratic tradition woven into the structure of Serbian people's institutions that shaped the Serbian medieval state as a state governed by the rule of law" (Despotovic 2003, p.87)

As far as its internal problems are concerned, Serbia was slowed down by dynastic coups, conflicts between political parties and the Crown, and inter-party conflicts, which happened in a very important period of its development. One of the deepest discontinuities certainly occurred after 1945, when the communist authorities abolished the monarchy in an effort to stop the thousand-year-old national aspiration to realize the Serbian state-building idea. Such a policy was aimed at establishing collective amnesia among Serbs and an attempt to erase the national identity of an entire nation. This way of governing reflected on the entire society and contributed, among other things, to the fact that so little is known today about the development of local self-government in its long state-building tradition. "In the first place, it was a competition between the two ruling dynasties at that time (Karadjordjevic Dynasty and Obrenovic Dynasty) which lasted until the beginning of the

20th century, and then the subordination of the national heritage and interests to the idea of Yugoslavia and, in particular, the radical ideological turn after the Second World War, combined with the rigidity brought by the communist regime. As a result, little is known about the development of local self-government until the middle of the 20th century and it is mostly thought of in a negative context, while, on the other hand, thinking about the future of local self-government is difficult to get rid of inherited ideological categories from the socialist era, when local self-government hardly existed (Milosavljevic 2009, p.21)

Until the adoption of constitutions which contained statements on local government (self-government), when Serbia began to regulate this issue officially, it had based its local government on customary law: "People's self-government in a village was represented by a prince (usually a hereditary function) who had apart of judicial and executive power. In a principality, which included several villages, this power was exercised by the princely prince - the "obor" prince. He was a representative of his principality towards the Turkish authorities, which ruled the cities and areas called "nahijas" . This form of local authorities is characterized in various ways depending on whether it was a form of decentralization or deconcentration. Among the extreme views on this issue, there is also a moderate attitude, according to which the people's self-

government of that time is seen as a very important institution that “contributed to the preservation of the national identity of Serbian people and traditional democracy forms, but with very little participation of the people in it” (Orlovic 2015, p. 1658).

So, we can say that the Serbian revolution began with the First Serbian Uprising when Serbia began to resolve its national and state issues, in a broader context, and, related to the topic of this work: “The first and Second Uprising, in our recent historiographical literature, marked as Serbian Revolution, represent the historical crossroads from which Serbia irreversibly moved in the direction of its full national, state, political, cultural and economic emancipation.” (Despotovic 2003, p. 44).

The driving force created during this period implied a number of changes that were reflected in the events that took place in a narrower context, related to the topic of this work, and included changes that correlated with the development of Serbian institutions, including those to which local self-government belongs to. “Since the First Serbian Uprising, the people’s self-government has gone through different periods. During the uprising, a central, military-civilian government was formed, which neutralized the previous people’s self-government (princely and “nahija”), and a similar situation existed during the first Milos rule (1815-1839). In the period between the Turkish Constitution and Radical Constitution (1838-1888) “the exercise of power at the local level underwent numerous transformations, caused by frequent changes of government, changes of relevant legislation changes and changes in the state in the international community”. Divided into districts, counties and municipalities, Serbia apparently had a three level self-government, but given the “principle of centralism, it could not be about local self-government, but possibly only about its traces”. According to the Law on Municipalities (1839), the smallest units, municipalities, did not have adequate revenues, and for the realization of their budget, there had to be the consent of the central government. The most important body was the “municipal court”. Over time, the position of the representative body, the “municipal assembly” (1866), was strengthened, and the law of 1878 abolished all forms of local self-government and introduced a police administration (Orlovic 2015, p.1658)

The further course the development of local self-government in Serbia was regulated by the Law on Municipalities from 1889, according to which: “Local self-government was introduced on the district, county, and municipal level, and from many aspects, it was one of the best local self-government in Europe.” The assembly of all adult citizens in spatially small municipalities elected members of municipal bodies: the court (as the basic judicial, police, and executive body) and the board (municipal supervisory body). The supervision of central government was limited, and the municipality had its own property, taxes and revenues”. This law was in force for a relatively short time, because already in 1894, the law from 1866 came to force and then a new law was passed in 1902, accord-

ing to which the self-government of municipalities was limited through county and district authorities. In the Kingdom of Yugoslavia, the law on local self-government was harmonized with the new state system similar to French, centralized model. However, it should be emphasized that, despite these changes, the properties of municipalities were preserved. (Milosavljevic 2009, p.23).

The period from 1945 to the democratic changes that took place in 1990, with the enactment of constitutions and laws that contained formal regulations on local self-government that essentially existed only declaratively. Namely, all laws on local self-government which were passed after the constitutional changes, starting with the General Law on people's committees from 1952 to the law of 1991, had the *de facto* goal of annulling everything that contained the idea and the sense of self-government: "Established as a basic territorial unit of government, with a very broad role and complex internal organization of power (delegations, self-governing interest groups, multi-chamber assembly, etc.) , at the same time, the municipality was only an "extended arm" of the state and the Communist Party, under the full control of the central and state party bodies" (Ibid. p.23-24)

Today the local self-government in Serbia still rests on the foundations which were laid after the change of the political system in 1990: "The constitutional foundations of today's local self-government in Serbia have been set by the 1990 Constitution. A municipality is the basic (only) unit of local self-government whose regulation the Constitution has mostly left to the legislator. While this Constitution was in force, three laws on local self-government were passed (1991, 1999, 2002), where each subsequent one changed (or even improved) the level of self-government in municipalities... During this period (1991-2007) the scope of decentralization, the rights of local self-government, the manner of determining local competencies, election and competencies of local authorities, supervision by the central government, financial revenues and independence, the right of ownership of local self-government, etc. The basis of such a position of local self-government is taken over from the Constitution in force and the Law on Local Self-government (2007)" (Orlovic 2015, p.1659-1660).

Summary

Local self-government in Serbia has a very long tradition. People's self-government, as a forerunner of local self-government in Serbia, played a very important role in "preserving the national identity of Serbian people and traditional forms of democracy". Its evolution has gone from the common law on which it is based, to a normatively regulated institution whose function is to limit the power of central government.

The turbulent history of Serbia has influenced the directions of the development of the state and its institutions. It can be said that the local self-

government, as a subsystem of the state system, until the establishment of the communist government, had followed the level and quality of local self-governments of European countries. The period after Second World War was marked by a strong centralization of the state, so that local self-government, apart from its formal existence, lost the essential meaning of the very idea of local self-government.

After the democratic changes in 1990, the foundations were laid on which the local self-government, as we know it today, rests. The path of its development must be traced in the direction in which the local self-government will retain its general competencies, with the obligation to perform the transferred competencies and the constitutionally defined right to its protection.

References

1. Деспотовић Љубиша. (2003). Нови Сад. „Српска политичка модерна”: Stylos. (Деспотовић 2003)
2. Димитријевић Предраг, Дејан Вучетић и Јелена Вучковић. (2018), „Систем локалне самоуправе”. Ниш: Медивест. (Димитријевић, Вучетић и Вучковић 2018)
3. Ђорђевић Снежана. (2002). Београд. „Локална самоуправа”: Типографска. (Ђорђевић 2002)
4. Јовановић Слободан. (1990). „О држави”, БИГЗ. Београд: Југославија публик. (Јовановић 1990)
5. Јовичић Миодраг. „Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903”. (1988). Београд: Научна књига. (Јовичић 1988)
6. Милосављевић, Богољуб. (2009). „Систем локалне самоуправе у Србији”. Београд: Досије студијо. (Милосављевић 2009)
7. Орловић П. Слободан (2015). Нови Сад. „Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији”. Део пројекта: Теоријски и практични проблеми у стварању и примени права (ЕУ и Србија) Правног факултета у Новом Саду: 1649–1667. doi:10.5937/zrpfns49-10222. (Орловић 2015, 1658, 1659, 1660).

Legal acts

1. Устав Краљевине СХС, („Сл. новине Краљевине СХС”, бр. 142 А, 1921).
2. Устав Краљевине Југославије, („Сл. Новине”, бр. 200/31).
3. Устав Федеративне Краљевине НР Југославије, 1946.
4. Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења и органима власти НР Србије, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 5/53).
5. Устав СФРЈ, („Сл. лист СФРЈ”, бр. 9/63).
6. Устав СФРЈ, (Сл. лист СФРЈ”, бр. 9/74).
7. Устав СР Србије, („Сл. гласник СР Србије”, бр. 8/74).
8. Устав Републике Србије, („Сл. гласник РС”, бр. 1/90).
9. Устав Републике Србије, („Сл. гласник РС”, бр. 98/2006).

10. Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, 1929.
11. Закон о банској управи, 1933.
12. Закон о општинама, 1933.
13. Општи закон о народним одборима, („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 43/46).
14. Општи закон о народним одборима, („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 49/49).
15. Закон о народним одборима општина, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 29/52).
16. Закон о народним одборима градова, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 29/52).
17. Закон о народним одборима срезова, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 29/52).
18. Закон о надлежности народних одбора општина и срезова у пословима уређеним републичким прописима, („Сл. гласник НР Србије”, бр. 59/55).
19. Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи, („Сл. гласник РС”, бр. 47/91, 79/92, 47/94, 82/92).
20. Закона о државној управи, („Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 101/07 и 95/10).
21. Закон о приватизацији о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи, („Сл. гласник РС”, бр. 47/91, 79/92, 82/92, 47/94).
22. Закон о локалној самоуправи, („Сл. гласник РС”, бр. 9/02).
23. Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС”, бр. 129/07

Internet sources

1. <https://kpolisa.com/>
2. <http://mojustav.rs/>
3. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Sretenjski-ustav-iz-1835.pdf>-Устав Књажевства Србије. (1835).
4. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Sultanski-hatiserif-iz-1838.pdf>-Устав Књажевства Србије. (1838).
5. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Namesnicki-ustav-iz-1869.pdf>-Устав Књажевства Србије. (1869).
6. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Radikalski-ustav-iz-1888.pdf>-Устав Краљевине Србије. (1888). Београд.
7. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Oktroisani-ustav-iz-1901.pdf>-Устав Краљевине Србије. (1901).
8. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-iz-1921.-za-sajt.pdf>-Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. (1921). Београд.
9. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Oktroisani-ustav-iz-1901.pdf> -Устав Краљевине Југославије. (1931).
10. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav1946.pdf>-Устав Федеративне Народне Републике Југославије. (1946).
11. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf>-Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. (1963).
12. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf>-Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. (1974). Београд.
13. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-iz-1990.pdf>-Устав Републике Србије. (1990).
14. http://mojustav.rs/wpcontent/uploads/2013/04/ustav_republike_srbije_lat.pdf
15. Устав Републике Србије. (2006). Београд. (Последњи приступ наведеним интернет страницама 18. 6. 2021. године).